

VU Research Portal

Integriteit en corruptie

Huberts, L.W.J.C.; Pijl, D.; Steen, A.

published in

Politie. Studies over haar werking en organisatie
1999

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Huberts, L. W. J. C., Pijl, D., & Steen, A. (1999). Integriteit en corruptie. In C. J. C. F. Fijnaut, E. R. Muller, & U. Rosenthal (Eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (pp. 445-472). Samsom.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Politie

Studies over haar werking en organisatie

Onder redactie van:

C.J.C.F. Fijnaut
E.R. Muller
U. Rosenthal

16.	Basispolitiezorg en hulpverlening	
	<i>(Van der Torre en Van Harmelen)</i>	399
16.1	Inleiding	399
16.2	Twee visies op politie	400
16.2.1	Community policing	400
16.2.2	Nieuw realisme	401
16.3	Een brede politietaak: betwist en gekoesterd	402
16.3.1	De nadelen van een brede politietaak	402
16.3.2	De voordelen van een brede politietaak	406
16.4	Politiële hulpverlening: differentiatie	408
16.4.1	Generalisme: te veel gevraagd	408
16.4.2	Basispolitie: toezicht, noodhulp en wijkzorg en veel voorkomende criminaliteit	409
16.4.3	Basispolitie: specialisten	411
16.4.4	U belt, de politie komt ... of niet	414
16.5	Hulpverlening: politiemangement 'matters'	416
16.5.1	Interne sturing	416
16.5.2	Specialisten: opleiding en ontwikkelingsniveau	416
16.5.3	Noodhulp: voorkomen van een cultuur van ongenoegen	417
16.5.4	Afhandeling van meldingen: heldere procedures, simulaties, periodieke evaluatie	417
16.5.5	Extern management: afspraken, pressie	418
16.5.6	Politiek-bestuurlijk management: het weerstandsvermogen van een gemeenschap	419
16.6	Besluit	421
17.	Geweldsmiddelen en politieel geweldsmisbruik	
	<i>(Timmer en Van Reenen)</i>	423
17.1	Inleiding	423
17.2	Geweldsmonopolie	424
17.3	Wet- en regelgeving	426
17.4	Geweldsmiddelen	428
17.5	Politieel geweldsmisbruik	430
17.6	Handhaving openbare orde	435
17.7	Sturing en toetsing politieel geweldsmisbruik	438
17.9	Analyse en discussie	440
18.	Integriteit en corruptie <i>(Huberts, Pijl en Steen)</i>	445
18.1	Inleiding	445

INHOUD

18.2	Integriteit en machtsbederf	447
18.3	Vormen van niet-integer gedrag	449
18.4	De strafbaarstelling van non-integriteit	452
18.5	De omvang van het machtsbederf	453
18.6	De oorzaken van corruptie en fraude	455
18.7	De ontwikkeling van integriteitsbeleid	458
18.8	De handhaving van de integriteit van het korps Amsterdam-Amstelland	464
18.8.1	Het algemene beleid van het korps	464
18.8.2	De organisatie en taak van het Bureau Interne Onderzoeken	465
18.9	Het integriteitsbeleid in de toekomst	469

Praktijkvisie: Politieonderwijs voor overmorgen (IJzerman en Van Vierssen)

1	Inleiding	473
2	Thema's en vraagstukken	474
3	Elementen voor het politieonderwijs	476
4	leren	478
5	Inrichtingsaspecten van het vernieuwde onderwijs	480
6	Het vernieuwde politieonderwijs: nieuwe methoden en middelen	481
7	De rol van docenten	483
8	Afronding	483

DEEL 4 Omgeving

19	Politie en samenleving (Cachet en Versteegh)	487
19.1	Inleiding	487
19.2	Politie en samenleving: afhankelijkheid	488
19.2.1	Vraag naar politiediensten	488
19.2.2	Politie afhankelijk van bevolking	489
19.2.3	Steun en legitimiteit	489
19.2.4	Politie en andere organisaties	490
19.2.5	Besef	490
19.3	De veranderende relatie tussen politie en samenleving	491
19.3.1	Distantie en isolement	491
19.3.2	Maatschappelijke confrontatie	492
19.3.3	Eerste poging tot heroriëntatie	493
19.3.4	Ingrijpende heroriëntatie	494

Hoofdstuk 18

Integriteit en corruptie

L.W.J.C. Huberts, D. Pijl en A.J.A. Steen

18.1 Inleiding

De heersende opvatting is dat Nederland beschikt over een integer politieapparaat, zeker in vergelijking met andere landen. Terwijl steden als New York, Londen en Sydney de laatste decennia werden geconfronteerd met groot-schalige, structurele corruptie (Knapp Commission 1973; Jennings, Lashmar en Simson 1991), kwam in Nederland in die periode slechts een handvol ernstige incidenten in de openbaarheid. Zo trok in de jaren zeventig een corruptieaffaire binnen de Amsterdamse politie veel aandacht. Functionarissen van het bureau Warmoesstraat raakten verstrikt in het criminele milieu; door toedoen van de media werd dit breedvoerig aan de kaak gesteld. Uit het onderzoek dat volgde, bleek dat er ook bij andere afdelingen van het korps het nodige aan de hand was: de criminele inlichtingendienst, de narcoticabrigade, de vreemdelingenpolitie, de afdelingen bijzondere wetten en de centrale recherche. De korpsleiding moest concluderen dat niet kon worden volstaan met het verwijderen van enkele 'rotte appels' (Geerts en Van Laere 1984). Het ging om een diepgaander probleem, samenhangend met de structuur en de cultuur van de politie (Fijnaut 1977; Punch 1979). Dat leidde tot diverse maatregelen, waaronder in 1984 de instelling van een intern onderzoeksbureau. Ook in Rotterdam en andere steden deden zich in de jaren tachtig corruptiezaken voor, maar de houding van de Nederlandse politie veranderde nauwelijks. Ontkenning van het probleem bleef troef: corruptie, was dat niet iets dat alleen in Amsterdam voorkomt?

In de jaren negentig volgde een kentering, bewerkstelligd door een aantal ontwikkelingen. Ten eerste was er de opkomst van de georganiseerde criminaliteit. Het bewustzijn groeide dat de Nederlandse overheid – en zeker de politie – zich diende te wapenen tegen aantasting van haar integriteit. Hoe omvangrijker de misdaad, hoe groter de belangen die op het spel staan,

waardoor de kans toeneemt dat wordt geprobeerd functionarissen te corrumperen om informatie te verkrijgen of om hun handelen te beïnvloeden (Van Duyne 1994). Daaraan moet worden toegevoegd dat het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie naar bijzondere opsporingsmethoden en de verbijstering die dit onderzoek opleverde over het gebrek aan regels, bij de politie de discussie aanzwengelde over normen en waarden.

Een tweede belangrijke factor was dat integriteit een thema werd voor de gehele publieke sector (Bovens en Hemerijck 1996). Bestuurlijke corruptieaffaires in Limburg en buitenlandse ervaringen brachten de minister van Binnenlandse Zaken ertoe, daarin krachtig gesteund door de binnenlandse veiligheidsdienst, om vanaf 1992 de integriteit van de openbare sector aan de orde te stellen (Dohmen 1996; Goldstock 1989; De Haas 1989). Brieven van deze minister aan de Tweede Kamer (1993 en 1995) adstrueren het toenevend belang dat de rijksoverheid ging hechten aan een weerbaarder openbaar bestuur, met natuurlijk ook de nodige consequenties voor het politieapparaat (Van Reenen en Kaptein 1998).

Ten derde is er de verandering in de organisatie van de politie. De totstandkoming van regionale korpsen maakte een einde aan de versplintering en dat vergrootte de organisatorische basis voor een integriteitsbeleid.

Ten vierde is de verbreding van de thematiek van belang. Ging het eerst louter om corruptie en fraude, inmiddels gaat het om integriteit. Ging het eerst om bestraffing achteraf, nu krijgt eveneens preventie aandacht. Ook worden nu minder ernstige vormen van ongewenst gedrag bij de politie aangepakt. Kwaliteit, legitimiteit en integriteit worden tegenwoordig direct met elkaar verbonden en dit maakt dat aandacht voor integriteitsproblemen niet alleen als meer relevant maar ook als minder bedreigend wordt ervaren. Zo ontstond er ruimte voor veel integriteitsprojecten in de korpsen, waarin zowel de cultuur als de structuur en de werking van de organisatie onder de loep worden genomen, en die leidden tot een grotere bereidheid om niet-integer gedrag van collega's aan de kaak te stellen (Pijl 1998). In mei 1997 werd het integriteitsstatuut voor de Nederlandse politie door de Raad van Hoofdkommissarissen aanvaard, een voorlopig hoogtepunt in de belangstelling voor integriteit.

In deze bijdrage wordt eerst de vraag beantwoord wat begrippen als ethiek, integriteit, corruptie en fraude inhouden en wat integriteit maakt tot een voor de politie cruciaal thema (paragraaf 2), waarna vormen van niet-integer gedrag worden onderscheiden (paragraaf 3) en aandacht wordt besteed aan de strafbaarheid van die gedragingen (paragraaf 4). Vervolgens wordt verduidelijkt wat we weten over de omvang van niet-integer gedrag, met name corruptie en fraude (paragraaf 5), welke oorzaken zijn aan te wijzen voor

machtsbederf en integriteitsschendingen (paragraaf 6) en welke oplossingen en maatregelen belangrijk zijn, preventief en repressief (paragraaf 7). Aanvullend wordt de blik gericht op een bepaald korps: voor Amsterdam-Amsteland wordt geschetst hoe de aandacht voor integriteit zich hier heeft ontwikkeld en wat het Amsterdamse bureau intern onderzoek aan activiteiten ontplooit (paragraaf 8). We sluiten deze bijdrage af met een vooruitblik, met gedachten over toekomstig integriteitsbeleid (paragraaf 9).

18.2 *Integriteit en machtsbederf*

In de discussie die is ontstaan voor zuiver en neutraal optreden van de politie, worden begrippen als ethiek, integriteit, corruptie en fraude vaak door elkaar gebruikt, zowel in de literatuur als in de praktijk. Daarom wordt hier eerst ingegaan op de betekenis van die begrippen.

De politieke *ethiek* omvat de voor de politie geldende algemene morele beginselen en waarden. Daarbij gaat het zowel om organisatie-ethiek, om de morele waarden en normen van de politieorganisatie, als ook om de beroeps-ethiek die verwijst naar de morele waarden en normen die inherent zijn aan het goed uitoefenen van het politieberoep. Ethiek verwijst dan naar de houding waarmee het politievak wordt uitgeoefend, naar de waarden die ten grondslag liggen aan het vak. Bij *waarden* gaat het om algemene uitgangspunten zoals rechtmatigheid, onkreukbaarheid en collegialiteit. De *normen* betreffen de morele handelingsvoorschriften die een duidelijke grens stellen aan wat mag en moet.

Integer handelen is handelen overeenkomstig de waarden en normen, zoals die ook in plichten en spelregels zijn neergelegd. *Politieke integriteit* verwijst aldus naar de uitoefening van de politiefunctie overeenkomstig de daarvoor geldende normen en waarden, plichten en spelregels.

Tegenover integer handelen staat niet-integer handelen of machtsbederf. *Politiek machtsbederf* is dan het gebruiken van de positie of functie in strijd met de daarvoor geldende normen. Machtsbederf komt dus overeen met 'normafwijkend gedrag' (*naggen*), mits breed opgevat.

Nogal eens wordt aan de term corruptie een ruime uitleg gegeven zodat niet-integer en corrupt handelen elkaar voor een groot deel overlappen. Elk onbehoorlijk of strafbaar optreden heet dan corrupt. Wij kiezen daar niet voor. Corruptie is een specifieke vorm van machtsbederf; er is sprake van *corruptie* bij uitoefening van de politiefunctie in strijd met het korpsbelang vanwege de daarmee van derden te verwerven persoonlijke giften of gunsten. De klassieke omkoping is het duidelijkste voorbeeld. Ook bij politieke

fraude is sprake van het zich persoonlijk toe-eigenen van financiële of andere voordelen ten koste van de politieorganisatie, maar er is dan geen betrokkenheid van belanghebbende derden.

Corruptie is één van de vormen van integriteitsschending maar de grenzen met andere vormen zijn vaak vloeiend. Krijgen politieagenten op surveillance hun portie frites bijna voor niets, tegen de afspraken binnen het korps in, dan is sprake van een dubieuze kleine gift. Wordt er vervolgens niet opgetreden tegen verkeerd geparkeerd staande auto's van bezoekers van de friteskraam, dan hebben de agenten de schijn tegen dat er een verband bestaat met de gift.

Daar komt bij dat integriteitsaantastingen die niet of onvoldoende worden bestreden, de neiging hebben zich uit te breiden, zowel naar aard als omvang. Corruptie wordt daarom vaak gezien als het eindpunt van een proces van afglijden; zelden worden politiemensen plotseling corrupt, bijna steeds hebben zij in de tijd daarvoor steeds grotere normschendingen gepleegd. Wanneer niet-integer gedrag enige tijd duurt (ongemoeid wordt gelaten) en men zich allerlei kleine voordeeltjes heeft laten welgevallen, nadert het moment waarop een *passieve* houding omslaat in een *actieve* houding. Dan ontstaat er een zekere rechtvaardiging om actief persoonlijk voordeel te gaan behalen. Het heldere beeld dat men van de norm had, wordt steeds vager en vormt niet langer een barrière voor een actievere houding gericht op persoonlijk voordeel: in de literatuur wordt dit aangeduid met het gezegde dat *grass-eaters* op den duur *meat-eaters* worden (Carter 1990; Elliston en Feldberg 1985; Sherman 1985; Knapp Commission 1973).

Wanneer *politie* verwijst naar het zo nodig met dwang handhaven van normen en regels en *integriteit* verwijst naar het naleven van de normen en regels die gelden voor hun handhaving, dan is in die omschrijvingen terug te vinden dat grote problemen ontstaan wanneer de politie op het hellende vlak van het machtsbederf terechtkomt. Wie normen en regels handhaaft, zal zelf aan normen en regels moeten voldoen, zal zelf het goede voorbeeld moeten geven. De geloofwaardigheid van de regelhandhaver en veiligheidsbeschermers valt of staat met zijn integriteit. De politie wordt geacht de wetten op een ieder, zonder enig onderscheid, gelijkelijk toe te passen. Als er zich ergens schendingen van de wet voordoen moet de burger erop kunnen vertrouwen dat de politie zonder enig eigen belang daartegen optreedt; dat de politie zich aan de wet houdt; dat de dwangmiddelen die de politie gebruikt en het geweld dat zij als enige overheidsinstantie mag toepassen ('de sterke arm') volledig conform de wet, voor de afgesproken doelen en ten opzichte van iedereen in de samenleving gelijk, worden gebruikt.

18.3 Vormen van niet-integer gedrag

Om te kunnen vaststellen hoe het is gesteld met integriteitsschendingen bij de politie, moet eerst duidelijk zijn om welke typen laakbaar gedrag het gaat. Met betrekking tot politieke integriteit in de Nederlandse situatie (zie voor de relatie tussen mensenrechten en politie: Van Reenen 1997) kunnen op basis van de literatuur negen categorieën worden onderscheiden. Voor de meeste geldt dat zij het spectrum bestrijken van de lichte overtreding tot de grove misdaad.

Politieke corruptie

Corrupt zijn politiemedewerkers die in hun functie iets doen of nalaten om daarmee persoonlijk financiële of andere gunsten te verwerven van derden. Daarbij kan ook sprake zijn van indirecte persoonlijke gunsten, zoals voordelen voor de eigen vereniging, partij, familie, vrienden of collega's. Kort maar krachtig: politieke corruptie is 'an illegal use of organizational power for personal gain' (Sherman 1974: 30). Corruptie kan op drie niveaus plaatsvinden:

- uitvoerend: de andere kant opkijken, informatie verstrekken, een geeltje betalen om af te zien van een proces-verbaal (de agent op straat);
- operationeel: het waarschuwen voor een inval, het omkopen van iemand die vergunningen verstrekt;
- strategisch: beïnvloeden beleid en wetgeving (afdelings-, districts- en korpsleiding; het bevoegd gezag).

Meestal wordt gecorrumpeerd door buitenstaanders, maar er kan ook sprake zijn van omkoping of afpersing door collega's (interne corruptie).

Politieke fraude of diefstal

Bij fraude of diefstal verwerven politieambtenaren onrechtmatig middelen zonder dat buitenstaanders daarvan profiteren. De bevoordeling wordt vaak verhuld door middel van manipulatie van gegevens. De middelen kunnen worden onttrokken aan de politieorganisatie zelf, bijvoorbeeld door misbruik te maken van de faciliteiten van de werkgever. Ook kan het gaan om diefstal tijdens de uitoefening van de functie (bijvoorbeeld de politiemedewerker die ter plekke komt bij een inbraak bij een juwelier en een horloge in eigen zak steekt).

Dubieuze beloften of giften

Giften en beloften van private actoren kunnen ook dubieus zijn, zonder dat duidelijk is of er tegenprestatie wordt verlangd. De vraag die dan wel steeds

weer speelt is of een gift met of zonder bijbedoelingen wordt gedaan, en of de agent zich wellicht toch niet laat beïnvloeden door de geste. Wat bijvoorbeeld te denken van het kerstpakket dat een agent jaarlijks van de winkeliersvereniging ontvangt?

Mis gaat het in ieder geval bij *dalven*; deze bargoense term – geen afkorting, het betekent iets in de sfeer van ‘bedelen’ – wordt gebruikt voor het verkrijgen van politiekortingen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het tonen van het politielegitimatiebewijs gebeurt om toegang te krijgen tot een voetbalstadion (uitsluitend om de wedstrijd te zien) of om reductie te verkrijgen op de prijs van auto-onderdelen.

Onverenigbare functies en activiteiten

Belangenverstrengeling speelt wanneer de functionaris naast het uitoefenen van het politieambt nog andere belangen heeft die daarmee (mogelijk) strijdig zijn. *Moonlighting* verwijst naar het hebben van een bijbaan die (het risico van) verstrengeling met de politiefunctie met zich mee brengt, zoals het in de vrije tijd optreden als bedrijfsbeveiligers of het deel uitmaken van een ordedienst bij een popfestival. Bij onverenigbare activiteiten en functies waarbij niet direct sprake is van belangenverstrengeling, valt te denken aan contacten met criminelen die verder niets met het feitelijke werk van de politieambtenaar van doen hebben.

Misbruiken van (de toegang tot) informatie

Er zijn verschillende vormen van misbruik van informatie om daarmee eigen belangen of organisationele belangen te dienen. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen informatie toespelen, liegen en bedriegen (opzettelijk onjuiste informatie verspreiden) en lekken (naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie). Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het illegaal uitwisselen van informatie uit politieregisters via zogenaamde *old boys* netwerken (Hoogenboom 1994; Van Ruth en Gunther Moor 1997).

Discriminatie en intimidatie

De normen die gelden voor het omgaan met collega's en burgers worden geschonden. Hiertoe behoren discriminerende opmerkingen maken over minderheidsgroeperingen en seksuele intimidatie jegens collega's.

Misbruik van bevoegdheden

Dit misbruik verwijst naar de laakbaarheid van het optreden, van het ingezette middel, ook al is het doel waarvoor wordt opgetreden respectabel. Hiertoe behoren de toepassing van disproportioneel geweld, het gebruik van

illegale opsporingsmethoden (Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden 1996) en het opmaken van een proces-verbaal, zogezegd op grond van eigen redenen van wetenschap, terwijl het in feite wetenschap is van een persoon waarvan de verbalisant vindt dat deze moet worden afgeschermd. Andere voorbeelden betreffen het 'aandikken' van informatie om een telefoontap te verkrijgen of het belonen van informanten met kleine in beslag genomen hoeveelheden verdovende middelen.

Verspilling en wanprestatie

Deze categorie verwijst naar respectievelijk nalatig, onoplettend of onverschillig gebruik van overheidsmateriaal, van diensttijd en overheidsfinanciën, maar ook naar met opzet niet zo effectief en efficiënt functioneren als binnen het bereik van de mogelijkheden ligt. Concreet betekent dit dus dat men zich niet kwijt van de taak die men op zich heeft genomen, bijvoorbeeld door aangevers onnodig lang te laten wachten (klantonvriendelijkheid) of door in plaats van op surveillance te gaan of een aangifte te onderzoeken, in de wacht een voetbalwedstrijd te volgen.

Politiemisdaad

Het begaan van strafbare feiten die niet met de functie te maken hebben, ofwel 'vrije-tijd-misdaad', wordt wel politiemisdaad genoemd. Bijvoorbeeld de agent die 's nachts op pad gaat als inbreker.

De discussie over laakbaar gedrag concentreert zich veelal op corruptie en fraude en dat geldt zowel voor de politie als voor het openbaar bestuur in zijn geheel. Fraude en corruptie worden gezien als de laatste fase in een proces van mismanagement. De voormalig minister van Binnenlandse Zaken Dales verwoordde dit aldus: 'Machtsbederf (...) draagt het element van ontbinding, verval, vervaging van normen in zich. Het gaat mij om het sluipend gevaar van bezoedeling van de ambtelijke en politieke reputatie, van aantasting van integriteit van bestuurders, van ontkenning van de hoge waarden waarvoor de democratische rechtsstaat staat. Machtsbederf kan *in the end* leiden tot gecorrumpeerd worden, corruptie en fraude.' (Dales 1994: 7).

Omdat corruptie en fraude nogal eens samengaan met andere vormen van aantasting van integriteit en het bij deze vormen van machtsbederf om herkenbare en afgebakende gedragingen gaat, worden corruptie en fraude bovendien vaak als indicator gezien voor de mate waarin een organisatie integer is. Daar werd hiervoor al op gewezen. Vanuit die optiek wordt de bescherming van integriteit bijna synoniem aan de strijd tegen corruptie en

fraude. Als die fenomenen niet kunnen worden teruggedrongen, is sprake van aantasting van integriteit in brede zin.

18.4 De strafbaarstelling van non-integriteit

In het Wetboek van Strafrecht is een aantal gedragingen, die betrekking hebben op integriteit strafbaar gesteld (Van der Lugt 1992; Niemeijer 1998). Allereerst betreft het hier de ambtsmisdrijven waarvan artikel 363 de meest ernstige vorm beschrijft: 'een gift of belofte aannemen om door in strijd met de plicht te handelen in zijn bediening iets te doen of na te laten'. Dit 'corruptieartikel' kent als sanctie maximaal vier jaar gevangenisstraf. Wanneer niet in strijd met de ambtsverplichtingen wordt gehandeld, dan is de maximumstraf drie maanden (artikel 362 Wetboek van Strafrecht). Het keerzijdeartikel van 363 is artikel 177 dat de omkoper van de ambtenaar strafbaar stelt (met twee jaar als strafbedreiging). Uit de delictsomschrijvingen in de artikelen 361, 362 en 363 wordt duidelijk dat het niet strafbaar is om *achteraf* een gunst of gift te accepteren zonder dat in strijd met de plicht gehandeld is.

Naast de genoemde ambtsmisdrijven zijn relevante artikelen die in de sfeer van corruptie liggen artikel 272 – het openbaar maken van geheimen, ook wel 'lekker' genaamd – en artikel 225 – valsheid in geschrifte – dat in verband wordt gebracht met uiteenlopende zaken als het 'verdoezelen' van illegale opsporingsmethoden en het valselijk declareren van maaltijden. Uiteraard kunnen ook politieambtenaren zich schuldig maken aan andere delicten uit het Wetboek van Strafrecht of andere wetten. Voor commune delicten geldt overigens dat de ambtenaar die deze delicten begaat wordt bedreigd met een strafverzwaring van één derde (artikel 44 Wetboek van Strafrecht).

Ook al vallen bepaalde gedragingen van politiemensen niet onder de werkingssfeer van de wet in formele zin, dan kan nog altijd sprake zijn van 'laakbaar' gedrag. Dit gedrag kan vallen onder het Besluit Algemene Rechtspositie Politie (BARP), bijvoorbeeld de artikelen 9 (ambtseed en zuiverings-
eed, ook betrekking hebbend op het aannemen van beloften en geschenken), artikel 66 (verplichte opgave nevenfuncties die de belangen van de dienst kunnen raken; verbod op nevenactiviteiten en -functies die goede functie-
vervulling niet in redelijkheid verzekeren), artikel 66a (een soortgelijk verbod met betrekking tot het aannemen van geld, geschenken, diensten of kortingen van welke aard dan ook), of artikel 76 (plichtsverzuim: het overtreden van een voorschrift als het doen of nalaten van iets dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen).

Korpsen kunnen de normen voortvloeiend uit wet en regelgeving ver-

talen in afspraken over de (on)wenselijkheid van bepaalde nevenfuncties en het melden van functies of activiteiten die 'belangenverstrengeling' of 'niet verzekeren van een goede functieervulling' zouden kunnen opleveren. Ook kan het begrip plichtsverzuim preciezer worden ingevuld. Indien tevoren kenbaar is wat wel en niet onder de plicht van een politieambtenaar wordt verstaan, verschaft dit niet alleen politiefunctionarissen meer duidelijkheid (het kenbaarheidsbeginsel) over wat wel en niet oorbaar is maar biedt ook de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid om plichtsverzuim slagvaardiger aan te pakken.

Een voorbeeld van een dergelijk beleid komt uit Amsterdam alwaar in bepaalde districten tevoren aan politiemensen wordt aangegeven dat in privé-tijd bepaalde horecagelegenheden niet mogen worden bezocht gelet op het criminele karakter van deze cafés. Wordt een politieman aldaar toch aangetroffen, dan volgt de eerste keer een waarschuwing en de tweede keer ontslag wegens plichtsverzuim. Het voorbeeld maakt tevens duidelijk dat de integriteit van de politiefunctionaris zich niet alleen uitstrekt tot het ambtelijk functioneren, maar ook tot zijn privé-leven.

Het is van belang te bezien of de politiefunctie al dan niet een rol gespeeld heeft bij het plegen van het delict. Is dat niet zo, dan wordt hiervoor de term *politiemisdad* gebruikt. Als een politieman inbreekt in een winkel gaat het om een andere situatie dan als een politieman inbreekt die weet dat in een bepaalde winkel op een bepaald tijdstip het inbraakalarm is uitgeschakeld omdat de betreffende winkelier dat op het bureau is komen melden.

18.5 De omvang van het machtsbederf

De omvang van niet-integer gedrag of machtsbederf bij de politie is onbekend. Dat heeft te maken met de veelomvattendheid van het fenomeen, met de verschillen van mening over de inhoud van de vormen van laakbaar gedrag, met het gegeven dat bijvoorbeeld corruptie een delict zonder direct slachtoffer is en met de heimelijkheid waarmee de meeste vormen van machtsbederf zijn omgeven, inclusief het gebrek aan bereidheid erover te praten. Desalniettemin zijn er wel signalen en onderzoeksresultaten die een eerste indruk geven van het antwoord op de vraag of het werkelijk gaat om een fenomeen van enige omvang. Die hebben wel betrekking op de meest ernstige vorm van integriteitsaantasting: corruptie.

In 1988 inventariseerde de Divisie Centrale Recherche Informatie voor het eerst de zwaardere vormen van criminaliteit in Nederland. Dertien procent van de criminelen zou gebruik maken van criminele overheidscontac-

ten, vooral bij politie en justitie. In 1991 zou dat percentage al zijn gestegen tot 18%. En enige jaren later, meer toegespitst op criminele groeperingen die zich bezig hielden met zware, georganiseerde criminaliteit, werd wederom een dergelijk percentage genoemd.

Fijnaut (1993: 9) nam in zijn studie over politiecorruptie voor de Recherche Adviescommissie afscheid van 'de idee dat het mogelijk zou zijn om, landelijk, omvang en kwantitatieve ontwikkeling van ernstige politieke corruptie in beeld te brengen'. Wel achtte hij het mogelijk om een onderzoek in te stellen naar een aantal bekende gevallen... Dat leidde tot een beschrijving van 14 gevallen die illustratief zouden zijn voor ernst en aard van de corruptie bij de politie.

Omdat bij de overheid informatie over politiecorruptie niet centraal wordt bijgehouden, probeerde het opinieweekblad Elsevier het met een eigen onderzoek naar laakbaar handelen in de politiewereld en de straffen of disciplinaire maatregelen die hierop volgden (Bommels 1997). Alle korpsen werden benaderd. Na het nodige trekwerk leverde dit het resultaat op dat er in 1996 in totaal 449 keer een intern of strafrechtelijk onderzoek werd ingesteld, hetgeen 86 keer in ontslag resulteerde, 34 keer in voorwaardelijk ontslag en 98 keer in een disciplinaire straf. De ontslagen agenten maakten zich schuldig aan zeer verschillende vormen van laakbaar gedrag. Corruptie en fraude kwamen voor, maar ook mishandeling buiten het werk, ontucht, winkeldiefstal, dronken rijden, onwettige afwezigheid, zedendelicten et cetera. Zo werd wel duidelijk dat er nogal wat mis is in de sfeer van (non-)integriteit. 'Korpschefs die zeggen dat er niets loos is en daarvoor hun hand in het vuur durven steken, houden rare stompjes over', zo verklaarde korpschef Nordholt in het artikel (Bommels 1997: 35).

Een indruk van de ernst geven ook de cijfers van de Rijksrecherche. Een eerste inventarisatie van de Rijksrecherche over het aantal onderzoeken dat tussen 1985 en 1990 door haar was gedaan, leverde 270 zaken op die 'iets met corruptie' te maken zouden hebben. Van de Bunt en Niemeijer (1997: 116) meldden dat de Rijksrecherche jaarlijks zo'n 70 onderzoeken doet naar integriteitsmisdriven. In 1996 deed de Rijksrecherche onderzoek in 59 zaken op het gebied van corruptie en schending geheimhouding, en in 1997 werden 85 van dergelijke zaken aangepakt.

Een andere indicator is terug te vinden in onderzoek naar corruptie en fraude binnen de overheid. Onderzoek onder een panel van 247 deskundigen liet zien dat vijf sectoren internationaal als de meest kwetsbare scoren gelden (Huberts 1996). Publieke werken staat overal nummer 1. Een meerderheid van de respondenten denkt aan die sector wanneer de drie meest

kwetsbare sectoren genoemd moeten worden. Nummer 2 is politie en justitie, gevolgd door economie en handel en huisvesting.

Van de meeste korpsen weten we niet hoe het is gesteld met het aantal schendingen van de integriteit. Rotterdam-Rijnmond vormt een uitzondering. In april 1995 ontstond er in het Rotterdamse korps opschudding toen bekend werd dat in de drie voorafgaande jaren onderzoek was verricht naar 100 al dan niet vermeende misdrijven, door agenten gepleegd. In 25 tot 30 gevallen bleek dat er echt iets mis was (diefstal uit kluizen, geven van informatie aan criminelen). Op jaarbasis wil dit zeggen dat er gemiddeld sprake is van zo'n 10 gevallen op 5000 medewerkers. Inmiddels werd ook in dit korps een bureau interne zaken opgericht. Dit bureau raakte in de jaren die volgden, snel overbelast. 'Er gaat vrijwel geen week voorbij of er wordt wel iemand geschorst of ontslagen vanwege diefstal, meined, seksuele intimidatie, machtsmisbruik en dergelijke', zo stelde korpschef Brinkman in 1997 (Volkskrant 4 juni 1997).

18.6 De oorzaken van corruptie en fraude

Altijd wordt een complex van oorzaken genoemd voor het fenomeen machtsbederf, in het bijzonder corruptie en fraude (Hoetjes 1982; Huberts 1992 en 1998; Punch e.a. 1993; Ruimschotel 1993; Van Duyne 1994).

Hierbij gaat het ten eerste om factoren die te maken hebben met het *individu* en het *werk* dat verricht wordt. Mensen maken zich schuldig aan machtsbederf vanwege privé-omstandigheden zoals financiële narigheid, gokproblemen of relatieproblemen, terwijl ook karakterkenmerken zoals machtswellust of hebzucht wel als oorzaak worden genoemd. Daarnaast zijn er de kenmerken van het verrichte werk. Hoeveel vrijheid van handelen is er, met wie wordt contact onderhouden, welke verleidingen doen zich voor?

Ten tweede zijn er de *organisatiekenmerken*, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen kenmerken van de leiding (interesse, daadkracht, deskundigheid, goede voorbeeld geven), de organisatiestructuur (omvang en complexiteit, controle en supervisie, functiescheiding en -roulatie), het personeelsbeleid (werving en selectie, training en opleiding, begeleiding, beloning) en de organisatiecultuur (missie, waarden en normen, werksfeer, lerend vermogen).

De *omgevingsfactoren*, tenslotte, verwijzen naar een scala aan factoren, waaronder de veranderingen in criminaliteit, de wetten en regels waarbinnen geopereerd wordt, het politie-bestuurlijke stelsel dat functioneert en de maatschappelijke omgeving (publieke opinie, economie et cetera).

Al deze factoren zijn van invloed op de kans dat zich in een organisatie corruptie of fraude voordoet. Ook de politie zal daar rekening mee moeten houden, maar daar blijft het niet bij. De kwetsbaarheid van de politie wordt in de hand gewerkt door een aantal factoren die samenhangen met de specialiteit van het politiewerk en de politieorganisatie (Gardiner 1970; Sherman 1974, 1978; Punch 1985; Kleinig 1996; Villiers 1997).

Het type *werk* is bijzonder. Er wordt gewerkt in de marge van de samenleving, met veel eigen beslissingsvrijheid, uit het zicht van de eigen organisatie, in een omgeving vol verleidingen. Blaauw (1991) sprak ooit beeldend over de zeven D's die aanzetten tot corruptie: dames, drank, dollars, drugs, dalven, dobbelen en *dirty tricks*. Zeker is dat de belangen die er voor wetsovertreders op het spel staan groot zijn, terwijl de van de politie verlangde tegenprestatie vaak gering is (even 'de andere kant opkijken').

De *tevredenheid* met het werk kan dan een factor van belang zijn. Zo veronderstelde Pijl (1990) dat de corruptie bij de politie wel eens toe zou kunnen nemen door toenemende frustraties bij het politiepersoneel, onder andere door het vele gereorganiseer en door het gebrek aan loopbaanmogelijkheden.

Ook de *politicultuur* kan ertoe leiden dat het corruptievirus goed gedijt. De gemeenschappelijke bedreigingen vanuit de buitenwereld en de wetenschap op elkaar aangewezen te zijn, hebben tot gevolg dat de onderlinge solidariteit, met name op uitvoerend niveau, groot is. Dit wordt wel eens aangeduid met de term code op *silence, secrecy and solidarity*: het voor elkaar opkomen, nooit iemand afvallen. Daar komt bij dat de constante confrontatie met alles wat slecht is, kan leiden tot cynisme en veronachtzaming van de spelregels. Het gevolg kan zijn dat de *operational code* de – feitelijk geldende ongeschreven regels en normen die worden gehandhaafd door onderlinge controle en sancties (Punch 1985: 187) – sterk gaat afwijken van de formeel vastgestelde normen en regels. Heiligt het doel van de misdaadbestrijding niet de gebruikte middelen? Waarom zou je zelf, als degene die voor de samenleving het zware werk op moet knappen, geen graantje mogen meepikken?

Een factor die ook wel gesignaleerd wordt is de gerichtheid van politie-medewerkers op de eigen positie en satisfactie, en het gebrek aan verantwoordelijkheid voor de organisatie als geheel (en haar activiteiten).

Politie: een kwetsbare sector

- grote belangen omgeving/verleidingen
- geringe inspanning/tegenprestatie vereist
- veel beleidsvrijheid politie/weinig toezicht
- politiecultuur
 - zwijgcode
 - cynisme, doel heiligt de middelen
 - rol eigen positie
- politieorganisatie
 - doortastendheid management
 - vakbonden
 - preventie en repressie
- omgeving
 - controle
 - waardering
 - publiek-privaat
 - misdaad

Op het niveau van de politieorganisatie is er de neiging van de leiding om het eigen korps in bescherming te nemen, zeker wanneer het onder vuur ligt van de buitenwereld. Dat geldt ook voor de vakorganisaties die van groot belang zijn vanwege de hoge organisatiegraad in het politiepersoneel. Ook is het voor de politie minder gemakkelijk dan voor andere organisaties om onderzoek, opsporing en vervolging goed te organiseren. Hoe onafhankelijk is een eigen bureau en hoe kan preventie op geloofwaardige manier verbonden worden met repressie?

Het spreekt vanzelf dat ook een aantal omgevingsfactoren van invloed is op de integriteit van de politie. Daarbij kan het gaan om directe invloed vanuit de omgeving: hoeveel nadruk legt de politiek op integriteit en effectiviteit? Maar er is ook sprake van indirecte invloed. Zo is het aannemelijk dat de onderwaardering van politici, media en burgers voor het politiewerk zal leiden tot meer cynisme en versterking van het eigenbelang.

Twee omgevingsfactoren die er tot slot kunnen worden uitgelicht, zijn de relatie tussen de politie en de private sector en de ontwikkeling van de criminaliteit.

In een samenleving waar privatisering hoogtij viert, aan de politie steeds meer bedrijfsmatige eisen worden gesteld om 'het product veiligheid' te leveren ('meten is weten') en public-private-partnership wordt toegejuicht, is het

verleidelijk om ook de normen en waarden van 'het' bedrijfsleven steeds meer over te nemen. De spanning die deze tendensen teweegbrengen, is die tussen overheidsdienaren (dienders) die neutraal moeten functioneren, en het bedrijfsleven dat vanuit het winstprincipe opereert.

Ook de toename van de misdaad en de misdaadbestrijding zal specifieke gevolgen hebben voor integriteit bij de politie (Pijl 1990). Neemt de georganiseerde misdaad toe, dan nemen de middelen en dus de verleidingen toe. Daarnaast kan het meer multicultureel worden van de samenleving inhouden dat methoden zoals omkoping vaker worden toegepast respectievelijk de vatbaarheid daarvoor toeneemt. Ook brengt het ontstaan van nieuwe criminele markten – milieu, op het niveau van de Europese Unie – de noodzaak met zich mee van nieuwe politieke misdaadbestrijding, inclusief het gebruik van bestrijdingsmethoden, die voor de integriteit risicovol zijn.

18.7 De ontwikkeling van integriteitsbeleid

In zekere zin hoort de integriteitsproblematiek bij een maatschappelijke frontlijn-organisatie als de politie. Incidenten zijn er altijd geweest, politiewerk is bij uitstek mensenwerk en individuele misstappen zullen zich altijd blijven voordoen.

Doel van het beleid moet wel zijn de risico's op incidenten en misstappen zo klein mogelijk te maken, terwijl er tegelijk niet aan wordt getornd dat de politie midden in de samenleving blijft staan. 'Kennen en gekend worden' is een van de uitgangspunten en dat houdt tweerichtingsverkeer in. De politie opereert temidden van complexe maatschappelijke processen, met alle daarbij horende verleidingen, egoïsme en materialisme, en de problematiek van glijdende normen. De keuze voor een maatschappelijke politie houdt dus in dat integriteitsproblematiek bij de politie permanent aan de orde is. Wat dan te doen?

Naarmate de oorzaken van corruptie en fraude duidelijker worden, ontstaat er als vanzelf een idee over de strategieën en middelen die er zinvol tegen kunnen worden ingezet. Daarbij kan het gaan om maatregelen die primair zijn gericht op de individuele politiemedewerker en het werk dat wordt verricht, om initiatieven in het kader van het personeelsbeleid, om veranderingen in de organisatiestructuur en om maatregelen gericht op de organisatiecultuur.

Feitelijk wordt er binnen de Nederlandse politie de laatste jaren veel aandacht geschonken aan de bevordering van de integriteit, onder andere naar aanleiding van de brief over Politie en integriteit die de minister van

Binnenlandse Zaken op 17 maart 1995 aan de Tweede Kamer stuurde. De brief gaf een overzicht van maatregelen die de integriteit van politiekorpsen kunnen bevorderen. Uitgangspunt was het inzicht dat het benoemen en verkleinen van de risico's van integriteits-aantastingen de plicht is van iedere professionele organisatie en in het bijzonder van de politie:

'De politie ontleent maatschappelijke legitimiteit voor haar optreden vooral aan het vertrouwen dat de burger heeft in de politie. Zowel de burger als het bevoegd gezag moeten binnen onze democratie erop kunnen blijven vertrouwen dat het politieapparaat integer is'.

De brief noemde maatregelen in de sfeer van preventie, voorlichting en repressie. Een landelijke projectgroep Politie en Integriteit onder leiding van korpschef Tieleman van de regiopolitie Zuid-Holland Zuid trad stimulerend en coördinerend op, en over de voortgang deed de minister verslag aan de Tweede Kamer, onder andere via de voortgangsrapportage Integriteit van het openbaar bestuur van 29 september 1997.

De politiekorpsen gingen op nogal verschillende manieren met integriteit aan de slag. De meeste korpsen kozen voor maatregelen die appelleerden aan het gedrag van hun mensen, andere startten met organisatorische maatregelen. Ook de wijze waarop intern onderzoek naar integriteitsaantasting werd georganiseerd, verschilde sterk. Hierna wordt voor verschillende typen maatregelen aangegeven welk beeld uit de praktijk opdoemt van de wijze waarop zij zijn toegepast.

Het belang van structurele aandacht voor *bewustwording* werd door de minister sterk benadrukt (Kolthoff 1994; Barendse en Van Gemert 1995). Om de bewustwording te bevorderen zijn vele manieren denkbaar, zoals integriteitsdiscussies, gerichte voorlichting, themaconferenties, interne *audits* en dilemma-trainingen. Een precies overzicht van de bewustwordingsactiviteiten van korpsen ontbreekt. Wel is duidelijk dat er in alle regio's contactpersonen integriteit zijn aangewezen, dat initiatieven worden besproken in een landelijk platform en dat een aantal korpsen uitgebreide integriteitsprojecten is gestart, gericht op meer openheid en bewustwording, zoals bijvoorbeeld in Rotterdam-Rijnmond het project Integer aan de Maas.

Binnen twee jaar zou er één *gedragscode* voor de Nederlandse politie moeten zijn, zo stelde de ministeriële brief. Dit is ook gelukt. Begin 1997 was het integriteitsstatuut een feit. In de discussie over die code is vaak gewezen op het feit dat het nadenken over de waarden die in een code verankerd zouden moeten zijn, belangrijker is dan de code zelf ('a code is nothing, coding is everything', De Blouw 1996). Het is dan ook de bedoeling dat de korpsen

zelf een vervolg geven aan de landelijke code. Ook voor deeltaken van de politie werden codes ontwikkeld. Zo is er in 1995 een ethische code voor de criminele inlichtingendienst tot stand gekomen.

Ook *nevenfuncties* zijn van belang in verband met integriteit. De ambtenaar is volgens het Besluit algemene rechtspositie politie verplicht aan het bevoegd gezag opgave te doen van de nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst kunnen raken; tevens is het hem verboden nevenwerkzaamheden te verrichten die een goede functieervulling niet in redelijkheid verzekeren. De nota van toelichting op dit in 1998 gewijzigde besluit geeft een aantal criteria dat de toetsing van de toelaatbaarheid van de nevenfunctie eenvoudiger moet maken. Wordt het in het verleden aan de politiefunctionaris zelf overgelaten te beoordelen of een nevenactiviteit toelaatbaar was, de nieuwe regelgeving kenmerkt zich door een meer directieve benadering waarin melding aan en beoordeling door het bevoegd gezag centraal staan.

Sinds 1995 was al een aantal activiteiten ontplooid om over te gaan tot vrijwillige melding van nevenactiviteiten. Ook werd in korpsen getracht concrete criteria te definiëren die de individuele ambtenaar een kader moesten bieden om te kunnen bepalen of een nevenactiviteit al dan niet toelaatbaar is (zie bijvoorbeeld het zogenaamde rapport Mostert, genoemd in de brief van 17 maart 1995). Wordt in de literatuur veelal gewezen op de gevaren van nevenactiviteiten, van *moonlighting*, zoals belangenverstrengeling en ongewenste informatievermenging, in Nederland is de houding vaak wat positiever (Dorschner 1989). Redenerend vanuit de gewenste maatschappelijke inbedding van de politie, wordt hier dikwijls gewezen op het belang van visieverbreding en maatschappelijke betrokkenheid van de politieambtenaar en op de garantie van zijn grondwettelijke vrijheden.

Minister Dales achtte het ook raadzaam om in de korpsen een *vertrouwenspersoon* of -commissie in het leven te roepen, waar politiefunctionarissen bij terechtkunnen met meldingen over (potentiële) aantastingen van integriteit binnen het korps en die rechtstreeks aan de korpsleiding rapporteren. Bij de politie Rotterdam-Rijnmond is begin jaren negentig ook ervaring opgedaan met een *confidential officer*. Daarbij deden zich nogal eens spanningen voor tussen enerzijds de vertrouwelijkheid van de melding aan de vertrouwenspersoon en anderzijds de gewenste *follow-up* op de melding. De Raad van Hoofdcommissarissen verklaarde zich in 1996 tegenstander van een dergelijke functionaris of commissie met als belangrijkste argument dat hij/zij de relatie tussen lijnchef en ondergeschikte ondergraaft. De gedachte van een vertrouwenspersoon sluit overigens aan bij de eerder door Van Reenen (1982) genoemde biechtmogelijkheid voor corrupte politiemedewerkers.

Wat uitgebreider moet worden stilgestaan bij het *interne onderzoeksbureau*. Over de vorm, de ophanging in de organisatie en de opdracht van zulk bureau liet de minister zich niet precies uit, mits het maar 'hoog in de politieorganisatie zou worden opgehangen, onder directe verantwoordelijkheid van de korpschef'. Bovendien stelde de minister dat ieder korps een 'structurele, niet vrijblijvende voorziening voor intern onderzoek' moest inrichten. Nadrukkelijk werd aan zulk bureau ook een preventieve taakstelling meegegeven. Wat gebeurde er in de praktijk? Eerst verschilde de situatie sterk per korps. In het ene korps werden functionarissen *ad hoc* naar aanleiding van een incident belast met een onderzoek, in een ander functioneerde een bureau intern onderzoek met een bezetting van 18 personen. Na verloop van tijd werd echter de tendens zichtbaar dat meer en meer korpsen kozen voor de door de minister aanbevolen vaste afdeling interne zaken. Een verklaring daarvoor zou het feit kunnen zijn dat de aandacht voor normen en waarden en integriteit meer incidenten aan de oppervlakte bracht, hetgeen de noodzaak onderstreepte iets te doen.

Begin 1998 waren in 20 van de 26 politiekorpsen één of meerdere personen *fulltime* belast met de uitvoering of de coördinatie van interne onderzoeken, of bestond het voornemen om zulke functionarissen aan te duiden. Kleinere korpsen zochten soms aansluiting bij korpsen die al over een dergelijke afdeling beschikten. In enkele korpsen was er nog geen enkele voorziening op dit punt gerealiseerd, terwijl andere korpsen per organisatorische eenheid (district) vaste personeelsleden hadden aangewezen die in geval van incidenten onderzoek doen (bron: interne documenten Rijksrecherche). Net zoals bij de organisatie van andere specialismen speelde rond de oprichting van een afdeling interne zaken in politieregio's steeds weer de vraag of een 'centrale' aanpak wel gewenst is. Enerzijds was er de wens om de verantwoordelijkheid voor de aanpak van integriteitsaantasting bij de verantwoordelijke lijnfunctionarissen te laten, ook op decentraal niveau. Anderzijds was er de behoefte aan een centrale aanpak van integriteitsonderzoeken, uitgevoerd door goed geselecteerde, betrouwbare politiemensen, met een korpsbreed zicht op de onderzoeken en de (organisatorische en individuele) oorzaken van het afglijden. Hoe Amsterdam-Amstelland tracht deze twee elementen te combineren in haar bureau interne onderzoeken wordt in paragraaf 8 beschreven.

Noodzakelijk is ook, zo stelde de minister, dat wordt nagedacht over het *beveiligingsregime*. De korpsbeheerders werd gevraagd om een inventarisatie van kwetsbare functies en plaatsen binnen de eigen organisatie te maken teneinde meer zicht te krijgen op het noodzakelijke niveau van beveiliging. Deze inventarisaties moesten leiden tot nadere maatregelen, waaronder de

aanwijzing van vertrouwensfuncties door de minister en de verruiming van de mogelijkheden voor het screenen van personeel.

Eveneens de rol van het *management* werd uitdrukkelijk naar voren gehaald. Openheid, voorbeeldgedrag van de leiding, en direct en actief handelen in geval van normafwijkend gedrag door leidinggevendenden werd door de minister van essentiële betekenis geacht voor een effectieve bescherming van de integriteit binnen een politiekorps (McAulay 1989; Parren 1989). Ten aanzien van het personeel zou de aandacht voor integriteit in basis- en vervolgoopleidingen moeten worden geïntensiveerd. Verder zouden elementen van het *personeels- en mobiliteitsbeleid* van een korps moeten zijn: functierotatie, plaatsingstermijnen, mentorschap en individuele toerusting voor de functie. Ook werving en selectie dienden aangepast te worden aan de hand van integriteitsstandaards, zo luidde verder de boodschap.

Naast de preventieve en voorlichtende activiteiten die de minister noemde, was en is er de noodzaak om integriteitsaantastingen op goede wijze *repressief* te kunnen aanpakken. Vraagpunten bij zo'n repressieve benadering in Nederland zijn:

- In welke mate wordt de integriteitsaantasting intern afgedaan middels een disciplinair onderzoek en/of wordt betrokkene zelf 'de eer gelaten'?
- Op welk moment wordt het Openbaar Ministerie en/of de Rijksrecherche ingelicht over een intern signaal of intern onderzoek?
- In welke mate bestaat de bereidheid 'zachte' informatie over integriteitsaantasting uit te wisselen, bijvoorbeeld met de Rijksrecherche?
- Hoe toelaatbaar zijn harde repressieve methoden zoals het maken van afspraken met een 'corrupte' politiemans om het bewijs tegen anderen te krijgen, *turning*: een corrupte politiemans als infiltrant terugsturen naar zijn corrupte collega's, waarbij hij zijn eigen 'straffeloosheid' kan verdienen, of *sting-operations*: het zetten van een val om de verdachte politiemans toe te laten happen (Kornblum 1976)?

Ook is een vraag of het publiek moet of kan worden ingeschakeld bij het verkrijgen van informatie over integriteitsschendingen en op welke wijze dit eventueel moet gebeuren (laagdrempelige klachtenregelingen of ook 'kliklijnen')?

Rijksrecherche

In de bestrijding van integriteitsschendingen speelt de Rijksrecherche een belangrijke rol. Het bijzondere van de Rijksrecherche is dat deze politieinstantie ressorteert onder het hoogste gezagsorgaan van het Openbaar Ministerie: het college van procureurs-generaal (artikelen 4 en 43 Politiewet 1993).

Dat maakt het mogelijk dat de Rijksrecherche als geen andere politie-instantie op onafhankelijke wijze en met distantie onderzoek kan verrichten bij de politie en binnen het openbaar bestuur.

Het taakgebied waarop de Rijksrecherche werd ingezet, evolueerde van bijzondere, delicate opsporingsonderzoeken via het vergaren van politieke inlichtingen, spionageonderzoeken en oorlogsmisdaden, tot de aanpak van corruptiezaken, onderzoek naar overlijden van arrestanten en gedetineerden, en onderzoek naar (vuurwapen-)geweld door de politie. Vanaf de rellen in Amsterdam in de jaren zestig en de eerste corruptieaffaires aldaar, ontwikkelde de Rijksrecherche zich steeds meer als een 'politie van de politie'. Recent werd de bestrijding van politiecorruptie de belangrijkste speerpunt bij de inzet van de Rijksrecherche. Ongeveer de helft van de onderzoeken van de Rijksrecherche wordt gedaan bij de reguliere politie, de overige onderzoeken bij de rest van de overheid zoals gemeenten, gevangeniswezen en bijzondere opsporingsdiensten. De Rijksrecherche is een repressief apparaat, maar de organisatie voorziet het bevoegde gezag steeds vaker van informatie die bij kan dragen aan het voorkomen van onderzochte misstanden en het bevorderen van integriteit. De Rijksrecherche telt ongeveer zestig politiemensen die werkzaam zijn vanaf zes locaties.

De afgelopen jaren is de rol van de Rijksrecherche bij het onderzoek naar corruptie groter geworden. Als gevolg van een ministeriële circulaire uit 1969 was het lange jaren facultatief om de Rijksrecherche in te schakelen, de circulaire van de politieministers van 10 juli 1997 stelde onderzoek door de Rijksrecherche bij een vermoeden van politiecorruptie verplicht. Dat was mede een gevolg van de totstandkoming van een landelijke Rijksrechercheorganisatie (Van der Bunt en Niemeijer 1997). Als gevolg van de schaalvergroting bij de Nederlandse politie, de ontwikkelingen op het gebied van de (georganiseerde) criminaliteit en de centralisering van het Openbaar Ministerie, werd de Rijksrecherche in 1996 landelijk georganiseerd en meer centraal aangestuurd.

In 1996 en 1997 onderzocht de Rijksrecherche jaarlijks tussen de 300 en 400 zaken. Nadere analyse van deze cijfers wijst uit dat minder onderzoeken binnen de politie en meer bij de rest van de overheid werden gedaan. Ook wordt dan zichtbaar dat meer en meer onderzoeken 'corruptie' betreffen. In het oog sprong het onderzoek dat de Rijksrecherche in 1995 uitvoerde naar het gebruik van illegale opsporingsmethoden door de regionale criminele inlichtingendienst van Kennemerland. Hierbij was sprake van een unieke vorm van samenwerking tussen de Rijksrecherche en de parlementaire enquêtecommissie bijzondere opsporingsmethoden naar aanleiding van de IRT-affaire (Van de Bunt en Niemeijer 1997).

Nadelig voor een adequate aanpak van politiecorruptie zijn de geringe omvang van de Rijksrecherche en haar beperkingen wat betreft informatie-verzameling en -analyse (Pijl 1998). Voor concrete onderzoeken geldt per definitie dat een landelijke dienst onvoldoende kennis heeft van de interne verhoudingen en gang van zaken bij een politiekorps. Dit geldt ook voor de kennis over de relevante criminele omgeving en de kennis van allerlei specialismen bij de Rijksrecherche. Hierna ontstaat er met name in de grote korpsen steeds meer samenwerking tussen de Rijksrecherche en de interne onderzoeksbureaus van deze korpsen. De Rijksrecherche kan daarbij zorgen voor de onafhankelijkheid van het onderzoek en het bureau voor de plaatselijke kennis. Wordt competentiestrijd voorkomen en komt samenwerking tot stand, dan dient dit de slagvaardigheid van de bestrijding van integriteitsschendingen (Marchand en Wennekendonk 1990).

18.8 De handhaving van de integriteit van het korps Amsterdam-Amstelland

18.8.1 Het algemene beleid van het korps

Het Amsterdamse politiekorps werd in 1977 opgeschrikt door een corruptie-affaire. Deze affaire werd gevolgd door ongeloof, ontkenning, verdringing en bagatellisering van de problemen, maar uiteindelijk ook de erkenning ervan en het zoeken van oplossingen. Er kwam ruimte voor initiatieven uit het korps: gesprekken, onderzoeken naar achtergronden, trainingen, commissies, werkgroepen, voorlichtingsfilms en de ontwikkeling van een gedragscode. De korpsleiding initieerde ook zelf activiteiten ter bevordering van integriteit. Dit ondanks onwil en apathie bij vele verantwoordelijke leidinggeven-den.

Begin 1983 was een van die initiatieven de vorming van een centraal bureau dat tot taak kreeg om onderzoek te doen in geval van mogelijke strafbare feiten van korpsleden en in meer omvattende disciplinaire zaken. Ook werd aandacht gevraagd voor preventie. In 1984 startte het voorgestelde bureau onder de naam centraal onderzoeksbureau, in 1988 omgedoopt in Bureau Interne Onderzoeken (BIO), met een repressieve taak en een preventieve taak.

Tegenwoordig is het uitgangspunt in het Amsterdamse korps dat handhaving van de integriteit in de eerste plaats een taak en verantwoordelijkheid is van de korpsleiding. De leiding moet aangeven en uitstralen welke normen

er worden gesteld. Dat geldt voor de korpsleiding en vervolgens voor iedere leidinggevende.

Een tweede uitgangspunt betreft de verankering van integriteit in de organisatie. In het korps en in de dagelijkse omgang met elkaar, moet zichtbaar worden gemaakt dat het 'menens' is met de integriteit: in de structuur, in procedures, in de onderlinge verhoudingen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de opname van een integriteitstest in de selectie van personeel, om de verwerking van integriteit in praktische en theoretische vakken op de politie scholen, om de begeleiding van nieuw personeel bij de eerste stappen in de praktijk, om de inrichting van een cultuurcursus voor alle medewerkers, om de beoordeling van het personeel op integriteit, om de doorlichting van werkprocedures op fraudegevoeligheid en om de opvatting van een bureau interne onderzoeken.

Als derde element is er de ontwikkeling van het individuele normbesef. Uiteindelijk is een ieder verantwoordelijk voor de eigen daden en zal ieder daarvan de consequenties moeten dragen van wat hij doet. Dit legt iedereen verplichtingen op: ten opzichte van zichzelf en ten opzichte van elkaar. In Amsterdam zijn trainingen voor verhoging van het individueel normbesef ontwikkeld, gebruik makend van ervaringen elders met integriteitsbevordering.

18.8.2 De organisatie en taak van het Bureau Interne Onderzoeken

Het Bureau Interne Onderzoeken bestond aanvankelijk uit zeven onderzoekers die vooral deden wat onderzoekers van huis uit beheersen: onderzoeken. Er was voortdurend aanbod van werk. In 1993 werd evenwel doelgericht begonnen met de invulling van de preventieve taak van het bureau. Al doende leerde men. Men gaf trainingen, voorlichting, lezingen. Langzaam veranderde het gezicht van het bureau interne onderzoeken. In april 1996 werd het bureau uitgebreid, niet alleen vanwege het grote werkaanbod (veel signalen moesten blijven liggen), maar ook om meer invulling te gaan geven aan de preventieve taak. Tevens speelde mee dat in die tijd het korps van buitenaf werd beschuldigd van corruptie (IRT-affaire). De korpsleiding besloot het Bureau Interne Onderzoeken uit te breiden tot in totaal 18 mensen, waarvan 2 inspecteurs als projectleider en 14 inspecteurs als specialist.

De taak van het Bureau Interne Onderzoeken is het bieden van ondersteuning, op het vlak van preventie en van disciplinaire zaken. De verantwoordelijkheid voor integriteit is en blijft een lijnverantwoordelijkheid. De

chefs van de korpsonderdelen kunnen alleen de hulp van het Bureau Interne Onderzoeken inroepen.

De preventieve taak

Medewerkers van het Bureau Interne Onderzoeken zijn uit alle delen van de organisatie afkomstig en maken daar nog steeds deel van uit. Belangrijk is dat zij de praktijk kennen en dat zij door de werkzaamheden bij het bureau interne onderzoeken zien wat er mis gaat. De ervaringen uit de onderzoekspraktijk bieden de inzichten en aanknopingspunten voor maatregelen om fouten te voorkomen.

Iedere medewerker van het Bureau Interne Onderzoeken is contactpersoon van een bepaald korpsonderdeel. Dit houdt in dat er regelmatig wordt gesproken met de chef van het onderdeel over problemen die zich bij dat onderdeel voordoen in de strafrechtelijke en disciplinaire sfeer. Zijn er problemen met de omgang met geld en goederen en informatie, bijvoorbeeld bij de behandeling van in beslag genomen voorwerpen, dienst eigendommen, eigendommen van burgers of declaraties, dan wordt aangegeven hoe daarop kan worden gereageerd. De oorzaken worden besproken en er worden maatregelen voorgesteld. Tot de preventieve maatregelen behoort eventueel ook dat bijeenkomsten worden georganiseerd met als thema 'bewustwording'. Ook kan het nodig of zinvol zijn om audits toe te passen. In samenwerking met een korpsonderdeel wordt dan bijvoorbeeld een hele procedure op 'fraudegevoeligheid' onderzocht. Ondanks de aanvankelijke opvatting van het onderdeel dat het wel mee zal vallen, worden dan toch vaak de nodige gebreken vastgesteld ('een gatenkaas'). Door de samenwerking tussen het bureau en het korpsonderdeel wordt de kans groter dat oplossingen ook daadwerkelijk worden geïmplementeerd.

Onderdeelschefs zijn positief over het systeem van vast aanspreekpunten, om te kunnen overleggen over in te nemen standpunten, maatregelen, en mogelijke stappen van rechtspositionele aard. Doel is ook dat de contactpersonen van het Bureau Interne Onderzoeken zich presenteren aan het personeel van 'hun' onderdeel. Dit geeft het bureau een gezicht voor buiten. Bovendien zijn er altijd vragen over normen en hoe daarmee om te gaan, bijvoorbeeld over nevenfuncties, giften, actuele problemen met een personeelslid.

Voor de organisatie van preventiebijeenkomsten staan inmiddels talloze middelen ter beschikking. Voorlichtingsfilms, video's – onder meer een interview met een uit het korps ontslagen en veroordeelde collega – brochures en een zelfontwikkeld casuïstiekspel. De gehanteerde methode is er vooral op gericht om zelf en geargumenteerde keuzes te maken.

De informatievoorziening binnen de politie is kwetsbaar. Het merendeel van de functionarissen kan bij bijna alle geautomatiseerde gegevens komen. De privacyreglementen vermelden alle dat gegevens alleen mogen worden verstrekt voor het doel waarvoor zij zijn bestemd. Het Wetboek van Strafrecht en het Besluit Algemene Rechtspositie Politie zijn duidelijk genoeg ten aanzien van de geheimhoudingsplicht, maar de ervaring leert dat hier een serieus integriteitsprobleem ligt. Was het aantal onderzoeken dat in Amsterdam-Amstelland werd ingesteld naar wat hier onder corruptie wordt verstaan, in 1998 gering (5), dat geldt niet voor het aantal onderzoeken naar (het ruimere begrip) informatielekken (25). Het gaat hier om verkeerde (soms criminele) contacten, om het *old-boys network*, om het misbruik maken van politie-informatie voor particuliere doeleinden en om het anderszins niet-kwaadwillend maar onzorgvuldig rondbazuinen van vertrouwelijkheden.

Technische beveiliging biedt slechts gedeeltelijk soelaas, bewustwording is nodig, van hoe het wel moet en hoe het niet moet. Hierbij moet ook aandacht worden besteed aan de loyaliteit die sommige personeelsleden van allochtone afkomst hebben ten opzichte van hun achterban.

De repressieve taak

Een min of meer zelfstandige taak heeft het bureau op het gebied van de strafrechtelijke onderzoeken. Zijn er strafrechtelijke aspecten aan de orde, dan is het de onderdeelchef die de officier van justitie informeert. Die beslist vervolgens óf er een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld en wie dat dan gaat doen, de Rijksrecherche of het bureau interne onderzoeken. Hoewel niet wordt gewerkt met politie-informanten, is het opvallend dat nogal wat zaken die in onderzoek komen, aanhangig worden gemaakt door eigen personeel, in 1997 19 van de 72 zaken. Wekelijks wordt de hoofdofficier van justitie geïnformeerd over iedere nieuw binnengekomen zaak. Gebruikelijk is, dat de officier die aan het korpsonderdeel verbonden is als unitofficier de zaakofficier is van onderzoeken naar personeel binnen dat onderdeel. De hoofdofficier heeft evenwel het overzicht en het toezicht. Met hem vindt ook periodiek overleg plaats, waarin een lid van de korpsleiding, het unithoofd van de Rijksrecherche, de officier van de Criminele Inlichtingendienst, de chef van de Regionale Criminele Inlichtingendienst en chef van het Bureau Interne Onderzoeken participeren. Alle zaken komen in dit overleg aan de orde.

Vanaf de aanvang van een strafrechtelijk onderzoek richt het Bureau Interne Onderzoeken zich naar de regie van de officier van justitie. Aan de betrokken onderdeelchef wordt informatie verstrekt wanneer er feiten of omstandigheden zijn die rechtspostionele maatregelen vergen, zoals (het voor-

nemen tot) buitenfunctiestelling of schorsing. Bij aanhoudingen worden ook de media geïnformeerd. Strafrechtelijke onderzoeken wijken niet af van dergelijke onderzoeken die door anderen worden verricht. Uitgangspunt is dat zeer zorgvuldig wordt afgewogen of al dan niet gebruik wordt gemaakt van dwangmiddelen. Bij deze afweging speelt natuurlijk een rol dat een strafbaar feit, gepleegd door een politieambtenaar, hem vaak zwaarder wordt aangerekend dan een burger. Juist hij moest beter weten. De strafrechtelijke trajecten gaan verder, ook bij het Openbaar Ministerie, de gebruikelijke weg.

Hoewel strafrechtelijk onderzoek niet bedoeld mag zijn feiten te verzamelen om een disciplinaire aanpak mogelijk te maken, kunnen uit het onderzoek wel zoveel aanwijzingen naar voren komen dat een disciplinair vervolg noodzakelijk is. Waarbij het welhaast vanzelf spreekt dat ten aanzien van 'plichtsverzuim' dat disciplinair aangerekend kan worden, een andere bewijslast aan de orde is dan het 'wettig en overtuigend bewijs' dat ten aanzien van strafzaken dient te worden geleverd. Na afronding van het ingestelde strafrechtelijk onderzoek gaat het opgemaakte proces-verbaal rechtstreeks naar de betrokken officier van justitie. Indien er dan een disciplinair vervolg te verwachten valt, wordt toestemming gevraagd tot gebruikmaking van het proces-verbaal.

Disciplinaire onderzoeken vinden gewoonlijk plaats binnen het onderdeel waar het betrokken personeelslid werkzaam is, onder verantwoordelijkheid van de onderdeelchef. In het arbeidsrechtelijke traject heeft de onderdeelchef van het personeelslid waarop het onderzoek betrekking heeft, het voortouw. Disciplinaire onderzoeken die hun oorsprong hebben in een strafrechtelijk onderzoek bij het bureau interne onderzoeken worden soms door het bureau interne onderzoeken verder afgehandeld, al dan niet in samenwerking met kaderleden van het betrokken onderdeel, maar dan ook onder verantwoordelijkheid van de onderdeelchef.

Wordt er een medewerker aangehouden of in verzekering gesteld, dan leidt dat vaak tot opperste verwarring bij de directe collega's. Ze hebben soms jarenlang intensief onder moeilijke omstandigheden samengewerkt. Ongeloof en boosheid op het korps en het bureau interne onderzoeken voeren vaak de boventoon in de reacties. Mede hierom vindt er, wanneer de onderzoeken zijn afgelopen, de feiten helder zijn en de situatie het toelaat, een gesprek plaats tussen de betrokken collega's, hun chef en de medewerkers van het bureau interne onderzoeken die het onderzoek gedaan hebben. Daar wordt dan in hoofdlijnen verteld wat de feiten waren en wat het onderzoek heeft opgeleverd, met inachtneming van de nodige zorgvuldigheid en terughoudendheid ten opzichte van de persoon van de verdachte collega. Zulke

gesprekken leveren niet alleen inzicht in de feiten op maar blijken ook belangrijk als leerervaring voor de integriteitsbevordering van het onderdeel.

18.9 Het integriteitsbeleid in de toekomst

Wanneer de geschetste ontwikkelingen worden verbonden met de literatuur over politieke integriteit, dan leidt dat tot een aantal voorlopige conclusies over en suggesties voor toekomstig beleid. Door ook aandacht te besteden aan de hiaten in bestaande kennis en inzichten, ontstaan tevens als vanzelf de contouren van een onderzoeksagenda (Huberts 1998).

Realisme meest vruchtbaar

Was vroeger de fout dat het probleem werd gebagatelliseerd, nu dreigt soms het manco dat integriteit wordt gezien als allesoverheersend thema, zonder te verdisconteren dat voor de politie ook waarden als effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimatie wezenlijk zijn. Zo kan strakkere controle leiden tot minder corruptie maar ook de dienstverlening aan de burger en de doelmatigheid van het optreden bemoeilijken, hetgeen Anechiarico en Jacobs (1996) indringend duidelijk gemaakt hebben op basis van onderzoek naar de gevolgen van corruptiebestrijding bij de politie in New York.

Volharding is wezenlijk

Onderwerpen maken nogal eens een levenscyclus door waarbij eerst volop aandacht is voor het belang ervan, gevolgd door voorstellen en initiatieven om er wat aan te doen, maar die lastig realiseerbaar blijken, zodat tot slot iedereen vermoeid en teleurgesteld de steven wendt en op een ander onderwerp overschakelt. Dat gevaar bedreigt ook integriteit. Voordat het thema een gevestigde plaats heeft verworven in beleid, management, procedures, cultuur en opleidingen, dreigt het weer te verdwijnen, hetgeen jammer zou zijn.

Noodzaak van betrokkenheid van de leiding

Zeker voor professionele organisaties geldt dat integriteitsbescherming boven in de organisatie begint. De leiding moet van betrokkenheid blijk geven, moet duidelijk de normen stellen en het goede voorbeeld geven. Niets is zo funest als de situatie die spreekt uit een citaat van een agent in 'Onder dienders':

'Als leidinggevend en andere klojo's over integriteit praten, bedoelen ze altijd onze integriteit. Nooit die van hen' (Elias 1997: 43).

Om dat beeld te doorbreken, en om het thema op de agenda te houden, is consistente en consequente aandacht van de leiding nodig.

Integriteitsbeleid is altijd integraal beleid

Ook de integriteitsketen is zo sterk als de zwakste schakel. Handelen ten behoeve van integriteit betekent dus het voeren van integraal beleid, gericht op de organisatiestructuur, op het personeel, op de cultuur en op de handelwijze bij incidenten, intern en extern.

Ten eerste is er de *organisatiestructuur*: hoe zijn de administratieve procedures, waar ligt de beslissingsbevoegdheid, worden besluiten goed gearchiiveerd, is steeds helder wie welk besluit genomen heeft, hoe lopen geldstromen en vergunningaanvragen, met welke besluiten zijn grote belangen van burgers en bedrijven gemoeid, bestaat functiescheiding in de praktijk, welke interne voorschriften zijn er en welke kunnen worden afgeschaft, hoe kan de bekendheid van voorschriften worden vergroot, welke controle mechanismen zijn er of moeten er zijn, hoe is de fysieke beveiliging van documenten en ruimten geregeld?

Ten tweede moet het *personeelsbeleid* onder de loep worden genomen: waar selecteren we op, wat is het gewenste profiel van onze medewerkers, welke zijn risicovolle functies en hoe wordt daarvoor gescreeend, vindt functieroulatie plaats, is er loopbaanbeleid dat medewerkers perspectief biedt, worden lijnchefs geïnformeerd over loonbeslagen, welke toerustingsactiviteiten vinden plaats; is er behoefte aan een interne gedragscode en zo ja, wat moet daar dan instaan?

Ten derde is van belang de *sfeer in en cultuur van de organisatie*: voelen mensen zich verantwoordelijk, kunnen zij ergens met problemen terecht, krijgen zij voldoende aandacht, waar werken mensen boven of onder hun niveau, worden signalen van het bedrijfsmaatschappelijk werk serieus genomen, zijn er grote verschillen in hoe processen moeten verlopen – hoe ze beschreven zijn – en hoe het werkelijk gaat, hoe heeft het in individuele gevallen mis kunnen gaan? Hierbij spelen bedrijfsculturele en intuïtieve elementen een rol; het 'wij-gevoel' in de organisatie moet gestimuleerd worden en de medewerkers moeten trots kunnen zijn op hun werk!

Als vierde en laatste aspect is er de reactie op integriteitsaantastingen, is er een *draaiboek* voor hoe gehandeld moet worden wanneer informatie wordt bekend. Hoe moet de reactie van het korps zijn bij 'ontdekking van corruptie'? Aan wie moet wanneer wat worden gemeld, wie coördineert en is aanspreekpunt, wat wordt naar buiten gebracht, wanneer en hoe worden het bevoegd gezag en de pers geïnformeerd? Een zakelijk strategische benadering is in zo'n geval wenselijk.

Een integrale benadering houdt ook in dat aandacht wordt besteed aan zowel preventie als repressie. Voor het laatste is belangrijk dat het Openbaar Ministerie onafhankelijk van bestuurlijke en politiebelenen moet kunnen beslissen over de opsporing en vervolging van politiecorruptie. Er moet de bereidheid bestaan zonodig harde opsporingsmethoden in te zetten en harde maatregelen te treffen naar aanleiding van corruptieaffaires. De hoofdofficier van justitie zal alleen al hierom steeds enige afstand tot het politiekorps moeten bewaren.

Integriteitsbeleid voor de gehele politie- en veiligheidssector

Wanneer er veel gebeurt aan integriteit in de publieke sector, terwijl de particuliere veiligheidsbedrijven, beveiligingsafdelingen en recherchebureaus ongemoeid worden gelaten, is het weglekken van machtsbederf naar de particuliere sector voorspelbaar. Toch weten we weinig tot niets over de integriteit in de particuliere sector en dat roept intrigerende vragen op. Juist omdat de private sector privaat is, ontbreken de mechanismen van publieke controle die bij de gewone politie van belang zijn en dat maakt het des te urgenter dat er op indirecte wijze op wordt gecontroleerd dat integer wordt geoereerd.

Hiaten in informatie, kennis, onderzoek

Duidelijk is dat integriteit een complex fenomeen is en dat er talrijke vormen van niet-integer handelen bestaan, waardoor het accent in de analyse vaak ligt op corruptie en fraude. Toch is meer duidelijkheid op dit punt gewenst. Wat is de kern van politieë integriteit, om welke waarden gaat het, hoe hangen ze samen, hoe verhouden de vormen van niet-integer handelen zich tot elkaar, praten we over soortgelijke oorzaken en oplossingen?

Voor het beleid ten opzichte van verschillende vormen van laakbaar gedrag is het vervolgens belangrijk dat – landelijk – wordt gewerkt aan de verbetering van de informatieverzameling en -analyse. De wetenschap kan daarin een rol spelen, maar er ligt hier ook een taak voor de Rijksrecherche, de gezamenlijke korpsen en/of de landelijke overheid.

De informatieverzameling en -analyse moet er ook toe leiden dat er meer duidelijkheid ontstaat over de oorzaken die ten grondslag liggen aan ernstige integriteitsschendingen. Duidelijkheid hieromtrent kan de basis vormen voor integriteitsbeleid. Dit hoofdstuk bevatte de elementen van een model met algemene en politie-specifieke oorzaken hetgeen in onderzoek op de proef gesteld zou kunnen worden.

Tot slot is beleidsevaluatieonderzoek op zijn plaats. Veel korpsen ondernemen veel activiteiten ter bevordering van integriteit hetgeen mooie mo-

HOOFDSTUK 18

gelijkheden biedt de effecten te inventariseren en te evalueren wat blijkt te werken en wat niet. Bijna als vanzelf komt dan een aantal dilemma's naar voren die in het huidige beleid zijn terug te vinden: wat kan intern en wat moet door een onafhankelijke buitenstaander gebeuren, welke aandacht is er voor repressie en preventie, en moet de uitvoering ervan niet gescheiden plaatsvinden?